

К вопросу о полномочиях начальника органа дознания в таможенных органах России как участника уголовного судопроизводства

Вершкова М. А.*

Ключевые слова: предварительное расследование, дознание, начальник подразделения дознания, уголовный процесс, функции уголовного судопроизводства, оперативно-розыскная деятельность.

Аннотация.

Целью данной статьи является изучение проблемы разделения полномочий представителей руководства таможенного органа при проведении процесса дознания в случае возбуждения административного или уголовного дела по делам, относящимся к компетенции данного таможенного органа.

Применение метода анализа способствовало установлению соотношения терминов «правомочия», «полномочия», «задачи», «обязанности» или «функции» используемых в нормах, регламентирующих права и обязанности таможенных органов как участников уголовного судопроизводства.

Автором проанализированы уголовно-процессуальные полномочия начальника органа дознания и степень его ответственности в ходе дознания и осуществления оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД), осуществление им общего руководства деятельностью таможенного органа в области таможенного дела, производством по делам об административных правонарушениях, ОРД, предварительным расследованием уголовных дел в форме дознания и иной уголовно-процессуальной деятельностью.

Высказано мнение что, хотя главным действующим лицом, осуществляющим дознание, является дознаватель, начальник органа дознания и начальник подразделения дознания, как и руководитель следственного органа, также являются участниками уголовного судопроизводства. Дискуссионным продолжает оставаться вопрос об организационном распределении обязанностей и полномочий между начальником органа дознания и его заместителем.

В заключение автор подчеркивает, что таможенные органы, кроме выполнения иных функций, являются органами предварительного расследования, наделенные процессуальными правами и обязанностями, а также могут выполнять иные процессуальные действия, необходимые для достижения задач уголовного судопроизводства и только четкое законодательное разграничение уголовно-процессуальных полномочий, имеющих у таможенных органов участников уголовного судопроизводства, а также однозначная правоприменительная практика служит гарантией эффективного функционирования указанных органов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-32-36

Специфика процессуальной деятельности органов дознания в таможенных органах обуславливает самостоятельное обращение к такому важному вопросу, как правомочия начальника органа дознания как должностного лица соответствующего подразделения таможенных органов.

Следует отметить, что в рамках осуществляемой таможенными органами деятельности у них имеются полномочия в различных сферах. Поэтому необходимо правильно различать и соотносить между собой их функции как органов, осуществляющих таможенный и иные формы государственного контроля в сфере внешнеэкономической деятельности (ВЭД), и их уголовно-процессуальные функции как органов дознания. В данном случае указанные термины имеют различное содержательное наполнение.

Нормативные правовые акты, регулирующие полномочия таможенных органов как органов дознания, используют различные термины для обозначения их правового статуса. Так, в Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, Федеральном законе от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»² (далее — Закон № 311-ФЗ) в статьях, определяющих направления деятельности таможенных ор-

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.08.2018, № 32 (часть I), ст. 5082.

² Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.11.2010, № 48, ст. 6252.

* Вершкова Марина Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического факультета ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: malpeeva@mail.ru

ганов, а также в Уголовно-процессуальном кодексе РФ (далее — УПК РФ) в нормах, регламентирующих права и обязанности таможенных органов как участников уголовного судопроизводства, используются различные термины: «правомочия», «полномочия», «задачи», «обязанности» или «функции». Поэтому, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть вопрос о значении и соотношении данных понятий, используемых в законодательстве.

В общем значении, под «правомочием» понимается бесспорное, полное обладание каким-либо правом³. В свою очередь «полномочие» — это власть или право, предоставленные кому-нибудь; права, предоставленные должностному лицу или учреждению органами власти⁴. «Функция» — обязанность, круг деятельности, подлежащая исполнению, работа⁵. Термин «функция» определяется через понятие «обязанность», при этом Закон № 311-ФЗ использует их как синонимы. «Обязанность» — круг действий, возложенных на кого-нибудь и безусловных для выполнения. «Задача» — то, что дано или необходимо разрешить, выполнить; цель, к которой стремятся, хотят достичь⁶. Данные понятия обозначают сферу деятельности, на которую тот или иной государственный орган или должностное лицо имеют право или которую обязаны осуществлять. Термин «функция» определяет круг обязанностей (т. е. действий, безусловных для выполнения), то, что в любом случае должно исполняться, подразумевает, что поступать следует определенным образом, а не иначе. А термины «полномочие» и «правомочие», в отличие от «функции», позволяют совершать какие-либо действия, при этом выходить за допустимые рамки также нельзя, но им присущ уполномочивающий, диспозитивный характер. «Задача» же ставит цели, которые необходимо достичь, но не указывает на их безусловность.

Следует констатировать, что по своей смысловой нагрузке «полномочия» и «правомочия» являются синонимами, но по содержанию один из них шире другого и включает его в себя. По своему словарному значению термин «полномочие» является более узким, так как подразумевает, что право на осуществление каких-либо действий дается кем-то другим, а «правомочие» уже предполагает полное обладание этим правом без всяких оговорок. «Функция», таким образом, объединяет в себе права, состоящие из полномочий и правомочий, и бесспорно выполняемые обязанности.

Виды или направления деятельности субъектов, обусловленные их ролью, назначением или целью участия в деле, называются процессуальными функциями. Уголовно-процессуальные функции закреплены УПК РФ и, исходя из теории уголовно-процессуального права, означают направления уголовно-процессуальной деятельности, проистекающие из принципа состязательности

уголовного судопроизводства и состоящие в осуществлении защиты или обвинения.

Круг функций, порядок и субъекты, их осуществляющие, установлены законом, хотя сам термин «функция» в УПК РФ не употребляется. Функции, выполнение которых так или иначе связано с достижением задач уголовного процесса или определенной их части, относятся к числу основных. Эти функции выполняют органы государства в силу публично-правовых обязанностей, а также участники процесса, защищая свои права и законные интересы. При этом органы государства и должностные лица обязаны обеспечивать возможность участникам уголовного процесса реализовать те направления деятельности, которые служат их правам и законным интересам. Другими словами, уголовно-процессуальные функции — «это направления (виды) уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемой уполномоченными на то субъектами и преследующей достижение определенных целей, реализующих назначение уголовного судопроизводства»⁷. Таможенные органы, являющиеся органами дознания в соответствии со ст. 40 УПК РФ, выступают на стороне обвинения и являются субъектами уголовного преследования.

Таким образом, таможенные органы наделены одновременно правом и обязанностью по возбуждению уголовного дела, производству дознания и неотложных следственных действий, выявлению лиц, причастных к совершению преступления, установлению причин и условий, способствовавших совершению преступления и принятию мер к их устранению.

В частности, В.И. Картавцев и А.В. Нестеров отмечают, что «во многих случаях возбуждение уголовного дела таможенными органами осуществляется на основании материалов, собранных в ходе расследования дел об административных правонарушениях и выявленных при производстве таможенного контроля» [6, с. 56—59]. Следовательно, функции таможенных органов по осуществлению уголовного судопроизводства необходимо рассматривать комплексно с иными правомочиями, особенно присущими им в силу наличия статуса органов дознания. В итоге основания для осуществления уголовно-процессуальной деятельности таможенными органами изначально проистекают из их обязанностей и полномочий в сфере ВЭД.

Контрольные функции, включая борьбу с контрабандой, а также другими преступлениями и правонарушениями в сфере таможенного дела, являются составляющей административно-правового статуса таможенных органов и представляют собой полномочия, закрепленные таможенным законодательством в качестве основных направлений их деятельности.

Таможенные органы, как субъекты, входящие в систему государственных органов РФ, имеют свои задачи и функции, которые и послужили основанием их выделения в качестве самостоятельной структуры среди других государственных органов. Непосредственно дознание по уголовным делам о преступлениях, отнесен-

³ Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д. Ушакова, в 4 т. М.: ТЕРРА, 1996. Т. 3. С. 695.

⁴ Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д. Ушакова, в 4 т. М.: ТЕРРА, 1996. Т. 3. С. 530.

⁵ Там же. Т. 4. С. 1123.

⁶ Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 1998.

⁷ Борова Д.М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 14.

ных к компетенции таможенных органов, а также при необходимости выполнение каких-либо процессуальных действий по иным преступлениям в таможенных органах осуществляется дознавателем, который является должностным лицом органа дознания, правомочным либо уполномоченным начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотримые УПК РФ. Такими лицами являются сотрудники отделов (отделений) дознания таможен, оперативных таможен.

Наряду с дознавателем ответственность за обоснованность возбуждения уголовного дела, своевременность и законность задержания подозреваемого, а также за качество проведенных следственных действий несет начальник таможенного органа. Н.А. Гусейнов отмечает, что в отличие от терминологического понятия «орган дознания», закон как минимум предлагает нормативное определение этого субъекта. В соответствии с п. 17 ст. 5 УПК РФ начальник органа дознания — должностное лицо органа дознания, в том числе заместитель начальника органа дознания, уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ [4, с. 10—13]. Начальник органа дознания осуществляет достаточно широкие уголовно-процессуальные полномочия, к которым относятся: уполномочивать дознавателя осуществлять предварительное расследование в форме дознания и иные полномочия в соответствии с УПК РФ (п. 7 ст. 5 УПК РФ); давать поручения о производстве дознания и проведении неотложных следственных действий (п. 17 ст. 5 УПК РФ); в установленных законом случаях давать согласие на производство следственных действий; по ходатайству дознавателя продлевать до 10 суток трехдневный срок, установленный для проверки сообщений о преступлениях; давать указания о производстве розыскных мер для установления лица, подозреваемого в совершении преступления; осуществлять иные полномочия в соответствии с УПК РФ.

Как выполняющие определенные правоохранительные функции, таможенные органы являются органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД), т. е. предполагается, что начальник органа дознания осуществляет руководство ОРД. До начала или одновременно с производством по уголовному делу может осуществляться ОРД, результаты которой могут быть использованы в процессе доказывания при условии соблюдения требований уголовно-процессуального закона. При осуществлении ОРД может быть использован при необходимости практически весь комплекс оперативно-розыскных мероприятий, установленный законодательством⁸. Производство указанных мероприятий контролируется начальником органа, осуществляющего ОРД, одновременно являющимся начальником органа дознания. В случае одновременного осуществления уголовно-процессуальной

и оперативно-розыскной деятельности начальник таможенного органа должен принимать последовательные решения по вопросам, возникающим по их ходу, с целью соблюдения уголовно-процессуального законодательства и дальнейшего использования результатов ОРД при производстве расследования.

Кроме того, досудебное производство, осуществляемое таможенными органами, может параллельно сопровождаться административным расследованием, нередко проводимым по фактам правонарушений, которые могут перерасти в уголовные преступления (тогда административное расследование по ним подлежит прекращению) или по смежным с ними фактам нарушений закона (административное расследование по ним будет производиться, несмотря на возбуждение уголовного дела в отношении лица, его совершившего). В данном случае деятельность начальника таможенного органа в области административной юрисдикции снова связана с особенностями, вытекающими из его положения как начальника органа дознания и начальника органа, осуществляющего ОРД.

Таким образом, фигура начальника органа дознания чрезвычайно важна, так как именно данное лицо осуществляет общее руководство деятельностью таможенного органа в области таможенного дела, производством по делам об административных правонарушениях, ОРД, предварительным расследованием уголовных дел в форме дознания и иной уголовно-процессуальной деятельностью.

Перечисленные сферы деятельности таможенных органов тесно переплетаются в случае выявления признаков преступных деяний при осуществлении ими функций по контролю за перемещением товаров и транспортных средств через границу. Поэтому начальник таможенного органа как органа дознания должен правильно сочетать предоставленные ему полномочия в различных сферах деятельности, для того чтобы задачи уголовного судопроизводства были успешно достигнуты. В связи с этим начальник органа дознания выступает в роли координатора различных форм деятельности таможенного органа, что приобретает особое значение при использовании указанных полномочий для борьбы с экстремизмом, так как только комплексный подход к решению данной задачи может обеспечить своевременное пресечение и выявление преступлений экстремистской направленности, связанных с пересечением границы. С.А. Табаков подчеркивает, что «особенность деятельности органа дознания связана с тем, что, помимо уголовно-процессуальных функций, на них возлагаются и иные оперативно-служебные задачи, регулируемые различными нормативными актами. Нередко последние создают основу для начала деятельности, предусмотренной УПК РФ. Однако такая специфика не должна допускать влияния на уголовно-процессуальную деятельность средств, не предусмотренных УПК РФ» [10, с. 10—13].

Действующее уголовно-процессуальное законодательство в равной мере относит по статусу к начальнику органа дознания и руководителя органа, обладающего полномочиями по производству дознания, а также заме-

⁸ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349.

стителю этого лица. «...Содержание понятия начальника органа дознания (п. 17 ст. 5 УПК РФ) соответствует сложившемуся в научной литературе и в практике подходу, в соответствии с которым именно руководитель обладает полномочиями того органа, который он возглавляет, т. е. его правовое положение производно от правового положения возглавляемого им органа власти» [2, с. 44]. В этой связи представляется важным отметить, что упоминание в УПК РФ заместителя начальника органа дознания не является общепризнанным и некоторые ученые полагают это излишним.

Так, А.В. Земскова, анализируя данный вопрос, пишет, что рассматриваемое определение не дает точного ответа на вопрос о том, кто должен выполнять функции органа дознания и осуществлять процессуальный (ведомственный) контроль [5, с. 59—68]. М.М. Куземаева предлагает исключить его из текста УПК РФ, поскольку и без того ясно, что в отсутствие начальника его функции будет осуществлять заместитель [7, с. 35]. Федулова И.И., по поводу уже начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, пишет, «что имеет место дублирование определенных полномочий» и в связи с этим предлагает исключить из ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ положение п. 4, где говорится о полномочии начальника органа дознания «давать дознавателю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий», так как оно «дублирует полномочие начальника подразделения дознания, указанное в п. 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ» [12, с. 25—27].

Но в условиях деятельности таможенных органов такая позиция не может найти применения, так как и в присутствии начальника органа дознания функции по организации и руководству деятельностью по осуществлению дознания выполняет именно заместитель начальника таможенного органа по правоохранительной деятельности (исключая начальника оперативной таможни). Такое организационное распределение обязанностей и полномочий представляется логичным в силу того, что начальник соответствующего органа выполняет множество различных функций в связи с деятельностью возглавляемой организации, а правоохранительная линия требует наличия специальных знаний и навыков в этой сфере, концентрации профессиональных усилий.

В УПК РФ получила развитие точка зрения, предлагающая процессуальное закрепление положения начальника подразделения дознания, регулируемое ст. 40.1 УПК РФ. Под таковым подразумевается должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместитель. В таможенных органах таким статусом обладает начальник отдела дознания.

Начальник подразделения дознания поручает дознавателю проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решений, выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу, дает указания о направлении расследования, а также осуществляет иные полномочия. С закреплением процессуального положения данного

участника уголовного судопроизводства в УПК РФ произошло некоторое перераспределение и дублирование отдельных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения органа дознания. В.О. Белоносов указывает, что «с одной стороны, по своей сути новый субъект — это тот же самый начальник подразделения дознания, ибо согласно ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ он обладает теми же полномочиями, что и начальник подразделения дознания; с другой стороны, руководитель органа дознания, видимо, планировался по подобию руководителя следственного органа, который взял некоторые полномочия прокурора» [3, с. 22—27].

Рассмотрение субъектов предварительного расследования в форме дознания позволяет признать имеющую место некоторую недоработку законодателя в вопросе отнесения участников уголовного судопроизводства к стороне обвинения.

Из всех имеющих отношение к производству дознания и осуществлению иных уголовно-процессуальных полномочий, имеющихся у таможенных органов участников уголовного судопроизводства, лишь дознаватель в соответствии с п. 47 ст. 5 УПК РФ отнесен к стороне обвинения, каковой реализуется функция по уголовному преследованию (п. 55 ст. 5 УПК РФ), хотя орган дознания и начальник подразделения дознания включены в главу 6 УПК РФ «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения» [8, с. 16—25].

Таким образом, из всех уполномоченных на производство дознания лиц органа дознания именно дознаватель является центральной фигурой предварительного расследования в таможенных органах. При этом по сути не учитывается то обстоятельство, что начальник органа дознания и начальник подразделения дознания, как и руководитель следственного органа, в отличие от указанных субъектов, фигурирующий в перечне лиц, составляющих сторону обвинения, также вправе возбуждать уголовное дело, принять его к своему производству и произвести предварительное расследование в полном объеме, обладая полномочиями дознавателя, но указания на них в п. 47 ст. 5 УПК РФ отсутствуют. По-видимому, стороной обвинения данные лица становятся только тогда, когда осуществляют процессуальную деятельность, исполняя функции по расследованию уголовных дел в качестве дознавателя.

Обобщая изложенное, можно констатировать, что таможенные органы являются органами предварительного расследования, имеющими в своем штате соответствующих должностных лиц, наделенных процессуальными правами и обязанностями, и уполномоченных или управомоченных осуществлять дознание, равно как и возбуждать уголовное дело и производить неотложные следственные действия по определенному исчерпывающе установленному УПК РФ перечню уголовных дел, а также выполнять иные процессуальные действия, необходимые для достижения задач уголовного судопроизводства.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что только четкое законодательное разграничение уголовно-процессуальных полномочий, имеющихся у таможенных органов участников уголовного судопроизводства,

а также однозначная правоприменительная практика служит гарантией эффективного функционирования указанных органов. С высказанным суждением согласуются и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который в своих решениях неоднократно отмечал, что неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит — к нарушению конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного

понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями [1, с. 61; 2, с. 141]. Бесспорно и суждение авторитетных авторов, что «положения нормативных правовых актов, по своему содержанию и (или) по форме не отвечающие критериям определенности, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения» [9, с. 96]. Вместе с тем «правоприменение и правотворчество должны отвечать принципам права и способствовать высокому качеству законов» [11, с. 42].

Литература

1. Атагимова Э.И. Роль конституционного правосудия в обеспечении прав и свобод человека в Российской Федерации // Правовая информатика. 2017. № 4. С. 55—61. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-4-55-61.
2. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т. Уголовно-процессуальные аспекты назначения пожизненного лишения свободы в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник ДГУ. 2017. № 3. С. 136—143.
3. Белкин А.Р. УПК РФ: конструктивная критика и возможные улучшения. Ч. 2: Уголовное преследование. Участники уголовного судопроизводства. М., 2010. 446 с.
4. Белоносов В.О. О современном состоянии уголовно-процессуального законодательства // Мировой судья. 2016. № 9. С. 22—27.
5. Гусейнов Н.А. О процессуальном статусе начальника органа дознания в уголовном судопроизводстве Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 6. С. 10—13.
6. Земскова А.В. Проблемы процессуального положения начальника органа дознания и дознавателя в Федеральной службе судебных приставов // Практика исполнительного производства. 2017. № 3. С. 59—68.
7. Картавцев В.И., Нестеров А.В. Использование специальных знаний в раскрытии и расследовании таможенных преступлений // Вестник криминалистики. 2005. № 4 (16). С. 56—59.
8. Кузембаева М.М. Функциональная характеристика деятельности дознавателя и органа дознания в уголовном процессе России : дис ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 228 с.
9. Ильин С.И. К вопросу о понятии уголовного преследования в деятельности дознавателей таможенных органов Российской Федерации // Таможенное дело. 2007. № 3. С. 16—25.
10. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Нормотворческая деятельность субъектов российской федерации: проблемы и пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 2. С. 95—99.
11. Табаков С.А. Начальник органа дознания: изменения в правовой статус, внесенные Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ // Законодательство и практика. 2016. № 1. С. 10—13.
12. Тихомиров Ю.А., Емельянцева В.П., Аюрова А.А. и др. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 336 с.
13. Федуллова И.И. Мировому судье о полномочиях начальника органа дознания // Мировой судья. 2017. № 2. С. 25—27.

Рецензент: *Потемкина Анна Трофимовна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Российской таможенной академии, г. Москва, Россия.

E-mail: a.potemkina@customs-academy.ru

